

Wstępna ocena Pakietu energetyczno - klimatycznego po szczycie unijnym

Autor: Bolesław Jankowski

1. Główne polskie zdobycze negocjacyjne

W opinii przedstawicieli rządu negocjacje w czasie szczytu unijnego z 11-12 grudnia 2008 r. w sprawie Pakietu energetyczno-klimatycznego przyniosły Polsce niezwykle sukces. Głównymi elementami tego sukcesu mają być:

- 1) 60 mld zł, jakie Polska otrzyma w ramach tzw. mechanizmu solidarnościowego w okresie 2013 – 2020.
- 2) Stopniowe wprowadzanie obowiązku pełnego zakupu uprawnień na aukcji przez elektrownie zawodowe w okresie 2013 – 2020 zamiast pełnego aukcjoningu już od roku 2013.

Wskazywano także na uzyskanie przez Polskę zgody na zastosowanie metody wskaźnikowo-aukcyjnej w odniesieniu do bezpłatnego przydziału uprawnień.

Niniejszy artykuł przedstawia próbę oceny najczęściej komentowanych po szczycie unijnym zagadnień oraz ogólne uwagi dotyczące całości procesu negocjacyjnego. Dokonanie całościowej oceny końcowej wersji Pakietu, który składa się z kilku obszernych i złożonych aktów prawnych, wymaga znacznie więcej czasu i przeprowadzenia starannych analiz.

2. Korzyści z mechanizmu solidarnościowego

Informacje przedstawiane tuż po negocjacjach mówiły o 60 mld zł dodatkowych przychodów dla Polski z mechanizmu solidarnościowego. Przedstawione przez rząd bardzo ogólnikowe wyliczenia wskazują kwotę 59,6 mld zł w okresie 2013 - 2020, na którą składają się: 48,6 mld zł z funduszu uwzględniającego różnice w poziomie PKB oraz 11 mld zł z funduszu uwzględniającego wcześniejsze redukcje emisji. Wielkości średnioroczne przyjmują odpowiednio wartość 6 mld zł (fundusz PKB) i 1,4 mld zł (fundusz redukcji emisji), co odpowiada kwotom 1,6 mld € i 0,36 mld €.

W rzeczywistości jedynie niewielka część z wymienionych kwot jest wynikiem negocjacji rządu polskiego, wspieranego w tej kwestii przez większość nowych krajów członkowskich. Propozycja KE zakładała bowiem, że 90% uprawnień zostanie przekazanych poszczególnym krajom proporcjonalnie do emisji z systemu EU ETS w roku 2005 (2005-2007) a 10% zostanie rozdzielone z wykorzystaniem kryteriów uwzględniających poziom rozwoju gospodarczego. Główna zmiana wynikająca z negocjacji na szczycie unijnym polega na tym, że przydział bazowy obejmuje nie 90% a 88%, natomiast uwolnione 2% uprawnień jest rozdzielane z uwzględnieniem wcześniejszych redukcji emisji; w efekcie Polska ma otrzymać 27% z tej dodatkowej puli. Porównanie wyników

rozdziału uprawnień pomiędzy kraje wg propozycji wcześniejszych i według ustaleń ze szczytu przedstawia tab. 1.

TABELA 1. Porównanie ilości uprawnień przeznaczonych dla Polski wg propozycji KE oraz wg uzgodnień ze szczytu unijnego - dla roku 2020 przy założeniu pełnego aukcjoningu

Rodzaj przydziału (fundusz)	Bez mechanizmu redystrybucji	Wg propozycji KE z Pakietu		Uzgodnienia na szczycie unijnym 11-12.12.2008	
	Przydział dla Polski w mln t w 2020 r.	Wielkość funduszu jako % wszystkich uprawnień	Przydział dla Polski w mln t w 2020	Wielkość funduszu jako % wszystkich uprawnień	Przydział dla Polski w mln t w 2020
Przydział (fundusz) bazowy		90%	147,9	88%	144,6
Przydział wg kryteriów PKB (fundusz PKB)		10%	57,4	10%	57,4
Przydział wg redukcji emisji (fundusz emisji)		-	-	2%	9,3
Razem	164,3	100%	205,3	100%	211,3

Źródła: obliczenia własne na podstawie Impact assessment¹ oraz Konkluzji Rady Unii Europejskiej²

¹SEC (2008) 85/3: IMPACT ASSESSMENT: Document accompanying the Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 23.01.2008 oraz prezentacje wyników przez Komisję Europejską z 11 marca 2008 w Warszawie.

² Rada Europejska Nota 17215: Energia i zmiany klimatyczne – elementy końcowego kompromisu. Sekretariat Generalny Rady do Delegacji. 12 grudnia 2008.

Zastosowanie rozdziału uprawnień na poszczególne kraje proporcjonalnie do emisji z roku 2005 dałoby dla Polski wynik 164,3 mln t. Zastosowanie mechanizmu redystrybucji przewidzianego w propozycji KE z 23 stycznia 2008 skutkowało zwiększeniem dla Polski przydziału uprawnień do poziomu 205,3 mln t w roku 2020, przy założeniu 100% obowiązkowego zakupu uprawnień przez wszystkich uczestników systemu EU ETS. Według wyliczeń KE emisje z polskiego sektora EU ETS wyniosą w 2020 r. - 171,4 mln t. Na tej podstawie szacowano, że Polska uzyska przychód netto z aukcji - polskie przedsiębiorstwa zakupią uprawnienia na emisję 171,4 mln t a rząd sprzeda uprawnienia do emisji 205,3 mln t. Komisja szacowała ten dochód netto na 1 mld € w roku 2020 (33,9 mln t różnicy mnożone przez cenę 30 €/t w scenariuszu z dostępem do kredytów CDM). Należy podkreślić, że te korzyści były uwzględniane już w ocenie skutków Pakietu (impact assessment) opracowanym przez KE. Efekt ten był także brany pod uwagę w analizach skutków Pakietu w Raporcie 2030. Faktycznym efektem negocjacji jest zwiększenie przydziału dla Polski o 6 mln t licząc dla roku 2020 przy założeniu pełnego aukcjoningu. Rzeczywiste zwiększenie przydziału uprawnień dla Polski w latach 2013-2020 będzie niższe, gdyż – po wprowadzonych poprawkach - nawet w roku 2020 będzie dokonywany w części bezpłatny przydział uprawnień, m.in. dla tzw. sektorów wrażliwych.

Odnosząc się więc do podawanej kwoty 60 mld zł sukcesu negocjacyjnego należy zaznaczyć, że:

- 1) Kwota 60 mld zł pochodzi w głównej mierze z mechanizmu redystrybucji, który był wbudowany w Pakiet już w styczniu 2008 r.
- 2) Jest wyliczona przy wyższej cenie uprawnień emisyjnych niż w dotychczasowych obliczeniach KE (ponad 50 €/t) oraz prawdopodobnie przy wyższym wolumenie korzyści (struktura wyliczeń przedstawionych przez MG sugeruje, że korzyści z mechanizmu solidarnościowego liczone w mln t dodatkowych uprawnień zostały przeszacowane o ok. 25% m.in. na skutek przyjęcia potrzeb emisyjnych na poziomie 164,3 mln t w 2020 r., zamiast prognozowanej wg wyliczeń KE emisji 171,4 mln t).
- 3) Rzeczywisty efekt negocjacji to dodatkowy roczny przydział dla Polski ok. 6 mln t, licząc dla warunków 100% aukcjoningu w roku 2020. Faktyczny przyrost uprawnień w latach 2013 – 2020 będzie niższy, ze względu na częściowo bezpłatny przydział uprawnień, i można go szacować na poziomie 4-5 mln t/a o wartości 160 – 200 mln € (przy cenie 39 €/t przyjętej dla porównywalności z wynikami Raportu 2030), co w okresie ośmiu lat daje 1,2 – 1,6 mld € (ok. 620 – 780 mln zł/a, i w całym okresie ok. 5 – 6,2 mld zł).
- 4) Jest to znacząca kwota w kategoriach bezwzględnych, ale niewielka w porównaniu z bezpośrednimi kosztami wdrożenia Pakietu, które tylko w energetyce wyniosą 8-12 mld zł rocznie w okresie 2020 – 2030. Jest też niewielka w stosunku do skali potrzeb inwestycyjnych energetyki. Za kwotę 6 mld zł można zbudować ok. 1000 MW elektrowni węglowej, ale już tylko ok. 400 MW w elektrowni jądrowej. A przecież szacuje się, że modernizacja polskiej elektroenergetyki wymaga budowania 800-1000 MW rocznie przez wiele lat.

Istotną kwestią przy ocenie nadwyżki przychodów ze sprzedaży uprawnień w skali kraju jest prognoza przyszłych emisji polskich instalacji w systemie EU ETS. W analizach KE emisje z polskiego sektora EU ETS w roku 2020 wyliczono na poziomie 171,3 mln t. Oznacza to znaczną redukcję emisji w stosunku do roku 2005 (ponad 200 mln t) przy rosnącym popycie na energię, głównie elektryczną. Poniżej przedstawiono analogiczne projekcje emisji CO₂ uzyskane w Raporcie 2030 dla różnych scenariuszy.

Tabela 2. Emisje CO₂ ze spalania paliw w sektorze EU ETS w 2020 r. w różnych scenariuszach

Polityka efektywności, ochrony klimatu i rozwoju OZE		Scenariusz rozwoju gospodarczego	
Wariant polityki efektywności	Polityka ochrony klimatu i rozwoju OZE	BAZOWY	UMIARKOWANY
PODSTAWOWY bez nowej polityki poprawy efektywności	Obecny ETS i cele OZE	226,8	217,4
	Pakiet KE 2008	199,6	193,9
EFEKTYWNY ok. 20% redukcji paliw pierwotnych	Obecny ETS i cele OZE	199,5	192,0
	Pakiet KE 2008	175,6	169,8

Źródło: Obliczenia własne w oparciu o wyniki analiz modelowych z Raportu 2030

W tabeli scenariusz Bazowy oznacza tempo wzrostu ok. 5,1% rocznie w okresie 2005-2030, natomiast scenariusz Umiarkowany (średnioroczny wzrost PKB ok. 4,4%) jest zbliżony co do tempa wzrostu do założeń z analiz KE. Warto zauważyć, że jedynie w scenariuszach, które zakładają aktywną i efektywną politykę poprawy efektywności oraz znaczące zmiany technologii produkcji energii już w roku 2020 (rozwój OZE, kogeneracji, elektrowni gazowych, a w pewnym stopniu także elektrowni jądrowych) poziom emisji wynosi 170-176 mln t/a i jest zbliżony do wyników analiz KE. Niepowodzenie w którymkolwiek wymienionym elemencie strategii energetycznej powodować będzie wzrost emisji, a tym samym zmniejszenie nadwyżki uzyskanych przez Polskę uprawnień w stosunku do ilości uprawnień zakupionych przez polskie przedsiębiorstwa.

3. Stopniowe wprowadzanie aukcjoningu

Stopniowe wprowadzanie aukcjoningu dla elektrowni w okresie 2013 - 2020 jest z punktu widzenia gospodarki i odbiorców energii na pewno lepsze niż wprowadzenie pełnego aukcjoningu już od roku 2013. Możliwość czasowego utrzymania darmowego przydziału uprawnień dla elektrowni jest jednak obwarowana szeregiem warunków i ograniczeń, które poważnie utrudnią jego wykorzystanie tego mechanizmu.

Ograniczenia dotyczą przede wszystkim nowych elektrowni, natomiast zastosowanie darmowego przydziału dla istniejących elektrowni warunkowane jest przedstawieniem i realizacją odpowiedniego planu inwestycyjnego. Poniżej bardziej szczegółowo omówiono obie te kwestie. Każdy darmowy przydział uprawnień dla elektrowni polskich ma być dokonywany z puli uprawnień przydzielonych Polsce do sprzedaży na aukcji.

Ograniczenia dla nowych elektrowni

Możliwość przydzielania bezpłatnych uprawnień nie dotyczy elektrowni nowych, których budowa rozpocznie się po zakończeniu roku 2008. Takie rozwiązanie wprowadza zaburzenie konkurencji pomiędzy elektrowniami istniejącymi a nowymi, na niekorzyść tych ostatnich. Wprawdzie dotychczas zdarzało się także, że nowe elektrownie podlegały bardziej surowym wymaganiom np. w odniesieniu do emisji SO₂, czy NO_x, jednak takie zróżnicowanie było uzasadnione postępem technicznym. W przypadku emisji CO₂ nowe elektrownie będą z pewnością emitowały tego gazu mniej niż istniejące, ale do roku 2020 to one będą więcej płacić za emisję CO₂.

Trudno uznać takie rozwiązanie za racjonalne. Jego wprowadzenie uzasadnia się głównie obawami Niemiec, że darmowy przydział uprawnień w Polsce sprawi, iż planowane u naszych sąsiadów nowe elektrownie węglowe zostaną zbudowane w Polsce i będą sprzedawać energię na rynek niemiecki. Taka argumentacja ma jednak dość słabe podstawy. Ze względu na długi czas realizacji inwestycji różnica w obciążeniu kosztami emisji dotyczyłaby bowiem jedynie paru lat przed rokiem 2020. Ponadto, w perspektywie do roku 2020 brakuje transgranicznych zdolności przesyłowych z Polski do Niemiec. Jednakże podniesienie argumentów o groźbie przeniesienia inwestycji z Niemiec do Polski jest symptomatyczne. W dyskusjach na forum unijnym akceptuje się bowiem argumentację o ryzyku przeniesienia poza granice kraju budowy nowych elektrowni w przypadku Niemiec, a nie przyjmuje obaw Polski, że takie samo zagrożenie wystąpi w przypadku budowy nowych elektrowni w Polsce, które mogą zostać przeniesione na Białoruś, Rosję lub Ukrainę. Co więcej, zachęty ekonomiczne do przenoszenia produkcji energii elektrycznej do krajów sąsiednich będą w naszym przypadku znacznie silniejsze, gdyż w krajach spoza UE nie stosuje się ograniczeń dotyczących emisji CO₂.

Ograniczenia dla elektrowni istniejących

Drugim bardzo poważnym, a przemilczanym warunkiem ograniczającym zastosowanie przejściowego darmowego rozdziału dla elektrowni polega na konieczności przedstawienia KE krajowego planu, który ma obejmować inwestycje o wartości maksymalnie zbliżonej do wartości rynkowej darmowo przyznawanych uprawnień.³ W kolejnych latach przedsiębiorstwa objęte przejściowym darmowym przydziałem uprawnień oraz rządy krajów stosujących ten mechanizm

³ Zainteresowane państwo członkowskie przedkłada Komisji krajowy plan, w którym przewiduje inwestycje w doposażanie oraz modernizację infrastruktury i w czyste technologie oraz dywersyfikację koszyka energetycznego i źródeł dostaw w wysokości w jak największym stopniu odpowiadającej wartości rynkowej nieodpłatnie przyznanych uprawnień, w odniesieniu do zamierzonych inwestycji z uwzględnieniem konieczności jak największego ograniczenia bezpośrednio z nimi związanych wzrostów cen.

muszą raportować Komisji postęp realizacji inwestycji objętych krajowym planem. Zastosowanie darmowych uprawnień nie jest automatyczne lecz wymagać będzie złożenia w terminie do 30 września 2011 do KE wniosku, który zawierać będzie m.in. listę instalacji i planowanych bezpłatnych przydziałów, wspomniany krajowy plan inwestycyjny, zasady monitorowania realizacji tych inwestycji oraz uzasadnienie braku wprowadzenia zakłóceń na rynku poprzez proponowany darmowy przydział uprawnień. Komisja ma prawo wniosek odrzucić.

Zapisy te mogą prowadzić do drastycznego ograniczenia skali darmowych przydziałów w stosunku do maksymalnego pułapu definiowanego poziomem 70% w roku 2013. Emisje z elektrowni zawodowych w roku 2005 wyniosły ponad 110 mln t, tak więc wartość 70% uprawnień przy cenie 50 €/t wyniesie 3,8 mld € (ok. 15 mld zł). Zbudowanie planu inwestycyjnego związanego z modernizacją istniejących elektrowni i ich infrastrukturą na taką kwotę jest nierealne. Możliwość włączenia do planu inwestycyjnego modernizacji i doposażenia infrastruktury, a także wymienienie operatorów sieciowych jako potencjalnych beneficjentów darmowego przyznawania uprawnień sugeruje możliwość objęcia planem inwestycyjnych także modernizacji sieciowych. Dla porównania warto jednak podać, że łączna wartość inwestycji w sektorze wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę wyniosła w latach 2005-2007 odpowiednio 6,9; 7,7 i 10,1 mld zł, a w pierwszym półroczu 2008 4,6 mld zł⁴. Dane te obejmują zarówno działalność wytwórczą jak i przesyłową i dystrybucyjną i to nie tylko w odniesieniu do energii elektrycznej ale też ciepła i gazu.

Z drugiej strony całość zapisów dotyczących przejściowego rozdziału bezpłatnych uprawnień opatrzona jest tytułem, który wskazuje, że celem darmowych przydziałów jest wsparcie modernizacji źródeł wytwarzania energii elektrycznej⁵. Można więc oczekiwać, że kryteria, które opracuje Komisja zawężą zestaw inwestycji, które będą mogły znaleźć się we wspomnianym planie. Spowoduje to zmniejszenie wartości inwestycji w planie do poziomu, który znacząco ograniczy skalę darmowego rozdziału uprawnień. Wątpliwości może też budzić sama idea powiązania poziomu darmowej alokacji z poziomem nakładów modernizacyjnych. Darmowe przydziały uprawnień miały służyć ograniczeniu tempa wzrostu cen energii a nie finansowaniu modernizacji. Jeśli regulacje prawne będą zmierzały do tego by darmowy przydział uprawnień przekładał się na niższe ceny energii wówczas można mieć wątpliwości czy przedsiębiorstwa będą wchodzić w taki mechanizm, w którym będą musiały precyzyjnie z góry zaplanować swoje inwestycje i z których będą później rygorystycznie rozliczane, nie mając z tego widocznych korzyści. Z drugiej strony jeśli regulacja sektora dopuszczać będzie większą akumulację w przedsiębiorstwach otrzymujących darmowy przydział uprawnień, jako formę wsparcia dla inwestycji modernizacyjnych, wówczas darmowy przydział uprawnień nie przełoży się na niższe ceny energii.

⁴ na podst.: roczników GUS: Wyniki finansowe podmiotów gospodarki za lata 2005, 2006 i 2007 oraz Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych I-VI 2008.

⁵ W podsumowaniu wyników negocjacji używany jest tu określenie: „Option for transitional free allocation for modernisation of electricity generation”, a w polskiej wersji: „Możliwość przyznania przejściowych nieodpłatnych uprawnień z myślą o modernizacji sposobów wytwarzania energii elektrycznej”.

Uzyskanie zgody na czasową darmową alokację wymaga też wykazania, że nie zakłóca ona konkurencji, co może być dość trudne w sytuacji gdy nowe elektrownie muszą kupować całość uprawnień. Opisane wymagania i ograniczenia sprawiają, że skorzystanie z możliwości częściowego darmowego przydziału uprawnień dla istniejących producentów energii elektrycznej będzie bardzo trudne i w praktyce może sprowadzić się do niewielkich ilości, które nie zapobiegną gwałtownemu wzrostowi cen energii. Nie jest też jasne w jaki sposób beneficjentami darmowych uprawnień mogliby stać się operatorzy sieci.

Uzależnienie zgody na darmowy przydział uprawnień od sporządzenia i realizacji specjalnego planu inwestycyjnego przypomina inne podobne rozwiązania negocjacyjne, których cechą charakterystyczną było to, że pewne ustępstwa lub elastyczne mechanizmy wychodzące naprzeciw postulatowi Polski okazywały się pozorne i w praktyce często nie dawały się zastosować. Tak było np. w przypadku dopuszczonego w dyrektywie LCP mechanizmu Krajowego Programu Redukcji Emisji lub zapisanych w Traktacie o przystąpieniu derogacjach na wdrożenie przez producentów energii zaostrzonych standardów emisji przy równoczesnym określeniu tzw. limitów przejściowych, które sprawiały, że derogacji tych w rzeczywistości nie dawało się wykorzystać.

4. Przychody z aukcji po roku 2020

Komunikat o uzyskanych derogacjach towarzyszą informacje, że Polska uzyskała czas na modernizację swojego systemu elektroenergetycznego. Sugeruje to, że po roku 2020 zakup uprawnień na aukcji nie będzie dla Polski poważnym problemem. Tymczasem obliczenia KE oraz wyniki Raportu 2030 wskazują, że nawet w przypadku realizacji aktywnej polityki poprawy efektywności rozwoju OZE i redukcji emisji CO₂, polski sektor EU ETS będzie w roku 2020 emitował ok. 170 mln t CO₂. Przy cenie 50 €/t wartość uprawnień do tych emisji będzie wyrażała się kwotą 8,5 mld € rocznie (ok. 34 mld zł/a). Polska nie uzyskała żadnych gwarancji, że kwoty te trafią do budżetu krajowego. Na podstawie dotychczasowej ewolucji systemu EU ETS, a także zachowań Parlamentu Europejskiego należy oczekiwać, że całość przychodów z aukcji po roku 2020 zostanie zagospodarowana na poziomie unijnym. Rozumowanie takie opiera się z jednej strony na konsekwentnym dążeniu KE do centralizacji decyzji w ramach EU ETS, a z drugiej na obserwowanych działaniach PE i KE, zmierzających do ograniczenia prawa krajów członkowskich do decydowania o sposobie wydatkowania przychodów uzyskanych z aukcji uprawnień⁶.

Zarówno działania Parlamentu Europejskiego, który podejmował próby wymuszenia wydatkowania znacznej części dochodów z aukcji poza krajami, które te środki pozyskały, jak również centralistyczne działania KE idą w kierunku wyłączenia środków pozyskanych na aukcji uprawnień z dyspozycji krajów członkowskich.

⁶ W wyniku uzgodnień na szczycie i w Parlamencie Europejskim zwiększono z 20% do 50% część przychodów, które muszą być wydatkowane na określone w dyrektywie cele. Wcześniej Parlament Europejski zgłaszał także propozycje by znaczną część przychodów przeznaczyć na wydatkowanie poza krajami UE.

5. Inne postulaty Polski

Oprócz zwiększenia skali mechanizmu solidarnościowego Polska wniosowała jeszcze o możliwość zastosowania metody wskaźnikowo–aukcyjnej zamiast aukcjoningu, między innymi w celu uniknięcia nadmiernego wzrostu cen energii elektrycznej. Istotą metody wskaźnikowo aukcyjnej jest bowiem nie tylko przydział uprawnień na podstawie wskaźników (benchmarków) dla najlepszych technologii, ale też dokonywanie tego w odniesieniu do rzeczywistej produkcji, co wymaga weryfikacji przydziałów *ex post*. Przydział uprawnień na rzeczywistą produkcję powoduje bowiem likwidację problemu windfall profits, który był głównym argumentem przeciwko darmowej alokacji i uzasadniał wprowadzenie pełnego aukcjoningu. W wyniku negocjacji metoda benchmarkowa została dozwolona. Jednak końcowe zapisy Parlamentu Europejskiego wyraźnie wskazują, że przydział uprawnień ma być dokonany przed nowym okresem rozliczeniowym, a więc nie da się wprowadzić przydziału na podstawie rzeczywistej produkcji⁷. Inny zapis wskazuje na możliwość wprowadzenia ograniczenia dysponowaniem darmowo przyznanymi uprawnieniami i możliwość ich wykorzystania wyłącznie do rozliczania rzeczywistej emisji. Jednak przy darmowej alokacji na poziomie nie większym niż 70% potrzeb emisyjnych takie ograniczenie nie będzie zapobiegać efektowi windfall profits, nie będzie też ograniczać kosztów marginalnych w systemie. Koszty marginalne będą bowiem kształtowane przez energię produkowaną w oparciu o zakupione uprawnienia, zawierać więc będą w sobie pełny koszt uprawnień emisyjnych. Osłabienie mechanizmu windfall profits i zmniejszenie kosztów marginalnych przy częściowo bezpłatnej alokacji uprawnień byłoby możliwe wówczas, gdyby producenci zamiast uzyskania z góry określonej puli darmowych i niesprzedawalnych uprawnień uzyskiwali określoną ilość darmowych uprawnień na każdą wyprodukowaną MWh, które byłyby uzupełniane uprawnieniami kupowanymi na rynku.

Należy więc stwierdzić, że postulat zastosowania metody wskaźnikowo-aukcyjnej całkowicie przepadł w negocjacjach. Nie udało się bowiem przy jego pomocy uniknąć wdrożenia pełnego aukcjoningu a dopuszczony sposób jego zastosowania pozbawia go kluczowych zalet wynikających z przyznawania uprawnień na rzeczywistą produkcję. Również niepowodzeniem zakończyły się polskie próby wprowadzenia mechanizmów kontroli cen uprawnień emisyjnych.

6. Skutki gospodarcze i społeczne

Dodatkowe wynegocjowane środki w ramach mechanizmu solidarności, a także opóźnienie wprowadzenia pełnego aukcjoningu (o ile uda się go zastosować – por uwagi w pkt 3) spowolnią

⁷ European Parliament legislative resolution of 17 Decembre 2008: (23)Transitional free allocation to installations should be provided for through harmonised Community-wide rules ("ex ante benchmarks") in order to minimise distortions of competition with the Community. These rules should take account of the most greenhouse gas and energy efficient techniques, substitutes, alternative production processes, use of biomass, renewables and greenhouse gas capture and storage. Any such rules should not give incentives to increase emissions and ensure that an increasing proportion of

ale nie zapobiegną wzrostowi cen energii, w tym głównie energii elektrycznej. To właśnie wzrost cen energii był tym czynnikiem, który w ocenach Raportu 2030 wywoła największe negatywne skutki w gospodarce i przełoży się na rosnące ubóstwo energetyczne Polaków. W wyniku głosowań w Parlamencie Europejskim produkcja ciepła sieciowego (district heat) będzie mogła być realizowana w oparciu o bezpłatny przydział uprawnień. Nie jest jednak jasne, czy te zapisy obejmą także produkcję ciepła przemysłowego. Jest to ważna kwestia, bo koszt ciepła stanowi czasem znaczną pozycję w kosztach produkcji przemysłowej. Jeśli nie zostaną tu wprowadzone odpowiednie interpretacje to być może znowu będziemy świadkami działań organizacyjnych prowadzących do uczynienia z ciepłowni lub elektrociepłowni przemysłowych przedsiębiorstw energetyki zawodowej, w celu uzyskania zgodności ich produkcji z definicją ciepła sieciowego.

W świetle dokonanych uzgodnień pewne jest natomiast, że po roku 2020 energia elektryczna w Polsce będzie należała do najdroższych w całej UE, a w wyniku wprowadzonych ograniczeń dotyczących możliwości stosowania darmowych przydziałów uprawnień dla producentów energii, taka sytuacja może nastąpić znacznie szybciej. Wysokie ceny energii spowodują osłabienie konkurencyjności energochłonnych branż produkcji i spowodują inne niekorzystne efekty gospodarcze. Być może rząd polski dysponuje analizami, które wskazują, że nieunikniony ogromny wzrost cen energii elektrycznej nie odbije się na rozwoju gospodarczym i nie stanie się poważnym problemem społecznym. W takim razie warto by było przedstawić takie oceny wraz z ich uzasadnieniem. Wzrost cen energii elektrycznej będzie miał także negatywne skutki społeczne, choć darmowe uprawnienia na produkcję ciepła sieciowego zmniejszą sumaryczny efekt obciążeń w stosunku do wyliczeń Raportu 2030.

7. Aspekty systemowe

Końcowe negocjacje Pakietu nie doprowadziły do ograniczenia poważnych ryzyk systemowych jakie związane są z konstrukcją Pakietu. Można nawet stwierdzić, że negocjowanie szeregu wyjątków i rozwiązań szczegółowych pogłębia jeszcze niespójność wewnętrzną całości Pakietu oraz prowadzi do dalszych zaburzeń (przykładem jest pogorszenie w Polsce konkurencyjności nowych elektrowni węglowych w stosunku do istniejących).

Do najważniejszych systemowych zagrożeń zaliczyć można:

- 1) Wprowadzenie od roku 2020 pełnego aukcjoningu jako para-podatku ekologicznego, który powoduje bardzo nierównomierny wzrost cen energii w poszczególnych krajach i prowadzi do zaburzenia relacji konkurencyjnych pomiędzy krajami wewnątrz EU i w stosunku do krajów spoza UE.

these allowances is auctioned. Allocations must be fixed prior to the trading period so as to enable the market to function properly.

- 2) Uruchomienie mechanizmów, które mogą doprowadzić do utraty przez kraje członkowskie kontroli nad środkami pozyskiwanymi z tego para-podatku (ze sprzedaży uprawnień na aukcji). Polska ma tu bardzo dużo do stracenia.
- 3) Wprowadzenie szeregu zaburzeń rynkowych o trudnych do przewidzenia konsekwencjach rynkowych. Jednym z efektów będzie poważne osłabienie pozycji konkurencyjnej polskich koncernów energetycznych na rynku EU, a ich wartość rynkowa spadnie, co jest bardzo istotne z perspektywy ich ewentualnej prywatyzacji. Najbardziej wzmocni się pozycja EDF, który opiera produkcję energii elektrycznej głównie na energetyce jądrowej.
- 4) Wprowadzenie złożonych i wewnętrznie niespójnych mechanizmów rozdziału uprawnień, które składać się będą z odpłatnej alokacji za pośrednictwem aukcji, częściowo bezpłatnego, malejącego rozdziału dla większości sektorów, bezpłatnego rozdziału uprawnień dla sektorów wrażliwych oraz złożonych mechanizmów przejściowego darmowego rozdziału uprawnień, wynikających z udzielonych derogacji.
- 5) Zastosowanie szeregu rozwiązań połowicznych lub nieskutecznych. Przykładem jest przydzielanie bezpłatnych uprawnień dla sektorów wrażliwych. Takie działanie nie zapewnia utrzymania produkcji w UE, gdyż przedsiębiorstwa międzynarodowe np. w branży stalowej przenosząc produkcję do innego kraju uzyskują dodatkowo możliwość sprzedaży zaoszczędzonych uprawnień.
- 6) Stymulowanie różnego rodzaju działań pozornych. Przyjęta definicja sektorów wrażliwych wymaga przekroczenia przez koszty emisji określonego udziału w kosztach produkcji oraz progu 10% wymiany zagranicznej. Lista sektorów może się zmieniać w czasie. Tworzy to silne zachęty do uzyskania wymaganych parametrów definicyjnych także w sposób pozorny, np. poprzez fikcyjny lub nieracjonalny eksport lub import, co może być szczególnie atrakcyjne dla branży cementowej lub wapienniczej. Ciekawe też dlaczego zapisy dyrektywy z góry wykluczają możliwość uzyskania statusu sektora wrażliwego przez sektor elektroenergetyczny.
- 7) Wprowadzenie szeregu nowych elementów polityki energetyczno - klimatycznej, które wraz z nowymi regulacjami - takimi jak dyrektywa IPPC - tworzą złożony, wewnętrznie niespójny system regulacji na poziomie unijnym. Wdrożenie tego systemu w sposób, który nie doprowadzi do poważnych zaburzeń funkcjonowania rynku energetycznego wymagać będzie kunsztu systemowego i prawnego ze strony administracji rządowej i władzy ustawodawczej. W tym aspekcie można stwierdzić, że konkurencja przedsiębiorstw w dużej mierze zastępowana jest konkurencją rządów, przy czym za ewentualne błędy zapłaci całe społeczeństwo.
- 8) Pakiet wprowadza system, preferujący kierunek rozwoju energetyki, który jest kosztowny i trudny do zrealizowania w Polsce, ze względu na dostępną bazę paliwową, technologiczną i zdolności wykonawcze polskich firm. Ogranicza możliwości rozwoju energetyki węglowej, stymuluje rozwój energetyki gazowej, jądrowej i odnawialnej - w tym budowę elektrowni wiatrowych. Jednak rozwój energetyki gazowej w Polsce jest ograniczany możliwościami pozyskania stabilnych i pewnych dostaw tego paliwa, rozwój energetyki jądrowej wymaga wielu lat i stworzenia nowej infrastruktury, zaś energetyka wiatrowa wymaga odpowiednich lokalizacji, mocy rezerwowych i znacznych inwestycji w rozbudowę sieci przesyłowych.

Wszystkie te kierunki rozwoju nie znajdują w Polsce odpowiedniego potencjału wykonawczego i w dużej mierze bazować będą na imporcie urządzeń, a w znacznej mierze także specjalistycznych usług. Ponadto energetyka jądrowa i wiatrowa są bardzo kapitałochłonne. Obydwa aspekty - duża importochłonność i kapitałochłonność - to bardzo niekorzystne cechy w czasach drogiego i trudno dostępnego pieniądza oraz rozszerzającego się światowego kryzysu gospodarczego.

- 9) Zgoda na Pakiet energetyczno-klimatyczny jest zgodą na sposób wprowadzania nowych mechanizmów prawnych, które są uzgadniane jedynie w głównych zarysach i na niewielki, początkowy okres czasu. Mechanizmy takie są następnie uszczegóławiane a także modyfikowane co sprawia, że ich skutki w przyszłości mogą być zupełnie inne od ocen dokonywanych na podstawie początkowych założeń.

Szersze omówienie zagrożeń systemowych związanych z Pakietem zostało przedstawione w opracowaniu autora pt.: *Pakiet energetyczno-klimatyczny porażką czy zwycięstwem Polski i Unii?*

Podsumowanie

Przedstawione poniżej wnioski zostały zebrane w dwóch grupach. Pierwsza odnosi się do oceny efektów dotychczasowych negocjacji, druga zaś dotyczy sposobu ich prowadzenia.

1. Do głównych efektów negocjacji polskiej delegacji na szczycie unijnym należy zwiększenie skali mechanizmu solidarnościowego, co wiąże się z uzyskaniem przez Polskę dodatkowych środków w wysokości 5-6 mld zł w okresie 2013-2020 oraz zgoda na mechanizm przejściowego darmowego rozdziału uprawnień w odniesieniu do elektrowni.
2. Wprowadzone jednak dodatkowe wymagania uzależniające możliwość udzielenia bezpłatnych przydziałów dla elektrowni istniejących od realizacji planu inwestycyjnego równoważnego wartości darowanych uprawnień może okazać się barierą ograniczającą znacznie skalę tego typu działań. Przy zastosowaniu tych ograniczeń prawdopodobnie nie uda się znacząco ograniczyć wzrostu cen energii elektrycznej w stosunku do sytuacji wprowadzenia pełnego aukcjoningu od roku 2013.
3. Pozytywnie należy ocenić wyłączenie produkcji ciepła sieciowego z obowiązku zakupu uprawnień, dokonane w trakcie prac parlamentu Europejskiego. Zaakceptowany, głównie w wyniku presji Niemiec przydział darmowych uprawnień dla sektorów wrażliwych na pewno ograniczy skalę pogorszenia ich pozycji konkurencyjnej w stosunku do krajów spoza UE. Z drugiej jednak strony jest to rozwiązanie niedoskonałe i ze względu na przyjętą definicję sektorów wrażliwych może skłaniać do działań pozornych nakierowanych na uzyskanie formalnej zgodności z definicją sektora wrażliwego.
4. Większa część z kwoty 60 mld zł przedstawianej przez rząd polski jako główna zdobycz negocjacyjna była zagwarantowana przez pierwotny mechanizm redystrybucyjny zawarty w Pakiecie i miał na celu częściowe skompensowanie znacznie wyższych – liczonych w procencie

PKB kosztów bezpośrednich wdrożenia Pakietu przez nowe kraje członkowskie w tym Polskę. Pozyskanie tych środków nie należy traktować jako korzyści z wdrożenia Pakietu, a jedynie jako mechanizm ograniczający bezpośrednie koszty wdrożenia. Zdaniem autora przedstawiony przez rząd sposób wyliczeń zawyża efekt dla Polski o ok. 20 – 25%. Należy też pamiętać, że wyliczenia są warunkowe i bazują na bardzo optymistycznych założeniach odnośnie redukcji emisji CO₂ w sektorze EU ETS w Polsce, w tym głównie w energetyce. Opóźnienie we wdrażaniu nowych technologii produkcji energii z OZE, gazu ziemnego i energii jądrowej oraz brak wymiany starych elektrowni węglowych przez nowe oznaczać będzie pogorszenie salda przychodów i wydatków z handlu uprawnieniami w Polsce, z całkiem realną perspektywą ujemnego wyniku.

5. Jak pokazały wyniki Raportu 2030, bardziej niebezpieczne dla Polski są jednak wtórne skutki gwałtownego wzrostu cen energii w wyniku wprowadzenia pełnego aukcjoningu. Stopniowe wdrażanie pełnego aukcjoningu stwarza możliwość jedynie częściowego złagodzenia tych negatywnych skutków cenowych w okresie 2013 – 2020. Główne trudności pojawiają się po roku 2020, a być może znacznie wcześniej, jeśli w wyniku interpretacji KE mechanizm czasowej darmowej alokacji dla elektrowni zostanie mocno ograniczony.
6. Zgoda na wdrożenie Pakietu w obecnym kształcie oznacza uruchomienie mechanizmów prawnych i rynkowych, które są dla Polski bardzo niebezpieczne. Zgoda na pełny aukcjonering od roku 2020 oznacza jednak zgodę na szybki wzrost cen energii elektrycznej w Polsce oraz osiągnięcie w roku 2020 poziomu należącego do najwyższych w UE. Zgoda na pełny aukcjonering jako rozwiązanie para-podatkowe, z ograniczonym prawem do decydowania przez kraje członkowskie o przeznaczeniu środków z aukcji, grozi całkowitą utratą przez Polskę przychodów z aukcji po roku 2020, które wg przytoczonych powyżej oszacowań wyniosą ok. 34 mld zł rocznie).
7. Złożoność i wewnętrzna niespójność Pakietu przekładać się będzie na poważne problemy prawne i rynkowe w fazie implementacji Pakietu. Dotychczasowe trudności z wdrożeniem poprawnej ustawy dot. unijnego handlu emisjami, wprowadzeniem poprawnie skonfigurowanych mechanizmów wsparcia rozwoju OZE, kogeneracji czy efektywności energetycznej, czy ostatnie chaotyczne działania regulatora w sprawie cen energii - to jedynie przedsmak tego co czeka polski rząd, uczestników rynku oraz odbiorców energii po wdrożeniu Pakietu. Można się obawiać, że te wszystkie działania nie pozostaną bez wpływu na bezpieczeństwo energetyczne i mogą także odbić się negatywnie na sytuacji gospodarczej i społecznej.

Z perspektywy Polski końcowa zawartość Pakietu, szczególnie w części dot. systemu EU ETS jest niekorzystna. Potencjalne transfery są niepewne co do realnej wysokości i jedynie w części mogą zniwelować wysokie bezpośrednie koszty wdrożenia. Ograniczenia nałożone na możliwość zastosowania darmowego rozdziału uprawnień dla elektrowni istniejących każą powątpiewać w możliwość uniknięcia gwałtownego wzrostu cen energii elektrycznej po roku 2013. Najbardziej groźne mogą się jednak okazać konsekwencje prawdopodobnych działań po roku 2020, które w opinii autora mogą prowadzić do pozbawienia Polski kontroli nad całością przychodów z aukcji.

Wprowadzone w wyniku ostatnich negocjacji celowe ograniczenia na wydatkowanie 50% przychodów z aukcji są pierwszym krokiem idącym w tym kierunku. Należy też podkreślić, że rozwiązanie to jest bardzo głęboką ingerencją w polski system budżetowo – finansowy. Wymusza bowiem określony sposób wydatkowania połowy przychodów z aukcji, które łącznie stanowią będą szacunkowo ok. 30 mld zł⁸. Przepisy dyrektywy EU ETS wymuszają więc na Polsce sposób zagospodarowania kwoty w wysokości ok. 15 mld zł. Czy na pewno wskazany w dyrektywie sposób wykorzystania tych środków odpowiada potrzebom gospodarczym i społecznym Polski?

Rozmowy na szczycie unijnym stanowiły zwieńczenie prac nad Pakietem prowadzonych przez wiele miesięcy. Ostateczne wyniki zależą więc nie tylko od końcowych rozmów, ale też od całości działań związanych z kreowaniem unijnej polityki energetyczno–klimatycznej w zakresie celów i sposobów realizacji. Poniżej przedstawiono uwagi dotyczące tej właśnie sfery.

1. Autor nie neguje wysiłku polskich negocjatorów na szczycie unijnym. Uzyskali oni być może maksimum tego, co było do uzyskania w ramach przyjętego stanowiska negocjacyjnego najwyższych władz państwowych. W tym stanowisku widoczne było dążenie do konsensusu i brak gotowości do zawetowania Pakietu w przypadku niekorzystnym dla Polski. Taka postawa niestety nie przekłada się na silną pozycję negocjacyjną.
2. Całościowa ocena wyników Pakietu dla Polski jest jednak zdecydowanie negatywna i na tej podstawie trudno pozytywnie ocenić całość polskich działań w tej sprawie. Można mieć wątpliwości, czy praca polskich negocjatorów rządowych była wystarczająco wspierana przez odpowiednie zespoły ekspertów technicznych i specjalistów od prawa unijnego na wszystkich etapach rozmów. Pakiet w uzgodnionej na szczycie unijnym postaci świadczy o zlekceważeniu długoterminowego spojrzenia na perspektywy rozwojowe Polski, albo o niezdolności do obrony interesu naszego kraju na forum unijnym. Kumulacja zagrożeń ze strony Pakietu po roku 2020 jest bowiem aż nadto widoczna, a przecież szereg problemów społecznych i gospodarczych np. problem starzejącego się społeczeństwa i rosnących obciążeń emerytalnych będą także narastać z czasem. W opinii autora uzgodniony Pakiet jest też porażką całej UE i zdecydowanie krytycznie należy ocenić działania KE oraz krajów członkowskich, które forsowały jego przyjęcie w postaci zbliżonej do propozycji KE.
3. Sposób informowania o wynikach negocjacji na temat Pakietu skłania do smutnych refleksji. Położenie nacisku na informacje o pieniądzach, jakie mamy zarobić na sprzedaży uprawnień oraz na uzyskane okresy przejściowe wpisuje się w wizję naszego członkostwa w Unii, w której Polska jest petentem UE i swoje korzyści definiuje głównie jako uzyskanie strumienia bezpośrednich środków pieniężnych.
4. Taka postawa zaniedbuje koszty i korzyści pośrednie, wynikające z wdrożenia nowych rozwiązań systemowych. Koncentracja na środkach bezpośrednich jest anachronizmem z

⁸ przy cenie 50 Euro.t i założeniu, że całość uprawnień będzie kupowana na aukcji Polska będzie sprzedawała w roku 2020 ok. 210 mln t uprawnień, co oznacza ponad 10 mld Euro (ok. 42 mld zł) przychodów. Ze względu na częściowo bezpłatną alokację można przyjąć szacunkowo, że ok. 70% całości uprawnień będzie sprzedawanych na aukcjach co oznacza przychody dla Polski ze sprzedaży uprawnień na poziomie ok. 30 mld zł.

perspektywy realnej gospodarki i interesów społecznych, gdyż bilans kosztów i korzyści musi uwzględniać wszystkie koszty i korzyści zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie. Jest też anachronizmem politycznym – gdyż traktuje polskie społeczeństwo jako nastawione roszczeniowo, ceniące głównie bezpośrednie korzyści finansowe z członkostwa w UE a nie skuteczne, proste, uczciwe i dobre rozwiązania systemowe. Przyjmowanie takiej postawy przez rząd jest szczególnie niezrozumiałe wobec badań, które podkreślają, że Polacy należą do najbardziej przedsiębiorczych nacji w UE. W takiej sytuacji polityka prorozwojowa rządu powinna koncentrować się na stworzeniu w Polsce dobrej infrastruktury instytucjonalno–prawnej oraz równych warunków konkurencji na rynku międzynarodowym, bez ukrytych preferencji dla określonych podmiotów lub selektywnych systemów para-podatkowych, które pogarszają pozycję konkurencyjną polskich producentów.

5. Ta słabość polskich rządów (i prawdę powiedziawszy - wszystkich nowych krajów członkowskich), polegająca na przykładaniu nadmiernej wagi do pieniężnych transferów w ramach UE, przy zaniedbaniu oceny wtórnych skutków gospodarczych i społecznych jest dobrze znana partnerom unijnym. Dlatego propozycje nowych rozwiązań prawnych w UE od razu przygotowywane są w taki sposób, by można było przy pomocy niewielkich transferów pieniężnych uzyskać zgodę nowych krajów członkowskich, dla których te rozwiązania mogą mieć negatywny wpływ przez wiele lat, także po wygaśnięciu owych transferów.
6. W trakcie prac nad Pakietem polscy negocjatorzy chyba po raz pierwszy wyłamali się z tego schematu proponując rozwiązania systemowe, które były nastawione na długoterminowe ograniczenie negatywnych skutków pośrednich. Jednak już w czasie spotkania z Prezydentem Sarkozyem przed szczytem unijnym doszło do przededefiniowania celów negocjacyjnych i przywołania na pierwszy plan typowych polskich postulatów dotyczących okresów przejściowych i większych rekompensat⁹. Późniejsze podkreślanie tych elementów jako sukcesu Polski prowadzi do kuriozalnej sytuacji gdy Prezydent Francji, kraju który należy do głównych beneficjentów Pakietu, publicznie podkreśla swoją rzekomą hojność w stosunku do Polski z tytułu uzgodnienia rozwiązań, które długofalowo są dla Polski bardzo niekorzystne. I z tytułu tej swojej rzekomej hojności oczekuje od Polski politycznych gestów wdzięczności.
7. Negocjacje nad Pakietem pokazały z jednej strony znaczącą mobilizację wielu środowisk gospodarczych, rządowych, parlamentarnych oraz polskich ekspertów i pod tym względem Polska prezentowała się pozytywnie na tle większości nowych krajów członkowskich. To prawdopodobnie dzięki tej mobilizacji udało się m.in. uzyskać w Parlamencie Europejskim wyłączenie produkcji ciepła z obowiązku zakupu uprawnień emisyjnych, co jest m.in. dużą zasługą prof. J. Buzka. Z drugiej jednak strony wyszło jak zawsze – w zamian za skromne rekompensaty i okresy przejściowe zgodziliśmy się na rozwiązania, które mogą być ogromnym obciążeniem dla polskiej energetyki, gospodarki i konsumentów przez wiele lat. Warto byśmy z tej lekcji wyciągnęli jak najszybciej właściwe wnioski.

⁹ por artykuł autora pt.: „Dlaczego Polska powinna zdecydowanie odrzucić pełny aukcjonowanie jako element Pakietu energetyczno klimatycznego.” dostępny na portalu CIRE i WNP.